



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2015

Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht

Bisaz, Corsin

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-111094>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Bisaz, Corsin (2015). Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht. Aktuelle Juristische Praxis (AJP), 24(2):293-302.



Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht

CORSIN BISAZ

Behörden können vermehrt über elektronische Kommunikationswege kontaktiert werden. Auf diese Weise gelangen auch Bitten, Vorschläge, Kritiken und Beschwerden an sie. Doch sind solche Eingaben als Petitionen zu qualifizieren? Die insgesamt informellere Natur elektronischer Kommunikation wie auch die häufig mangelhafte Erkennbarkeit der Identität der Urheberschaft vermögen Zweifel daran zu wecken. Angesichts des Gehalts und namentlich der Gehörsfunktion des Petitionsrechts bejaht dieser Aufsatz das dennoch – und zwar selbst für anonyme elektronische Eingaben. In welchem Umfang eine Pflicht der Behörden zur Beantwortung von Petitionen besteht, ist heute strittig, praktisch jedoch von grosser Bedeutung. Es wird hier dafür plädiert, von hohen Mindestansprüchen an die behördliche Beantwortungspflicht abzusehen und die Anforderungen an eine Antwort stattdessen von der Substanz einer Petition abhängig zu machen.

La possibilité de contacter les autorités par voie électronique se répand. Des requêtes, des propositions, des critiques ou des réclamations peuvent leur être adressées par ce biais. Ces demandes doivent-elles être considérées comme des pétitions ? On peut en douter si l'on considère la nature plus informelle des courriers électroniques et le fait qu'il est souvent difficile d'établir l'identité de leurs auteurs. Vu la portée du droit de pétition, notamment en ce qui concerne le droit d'être entendu, cet article leur reconnaît toutefois la qualité de pétition, et ce même pour des demandes anonymes adressées par voie électronique. La question de savoir dans quelle mesure les autorités sont tenues de répondre aux pétitions est actuellement controversée, mais d'une grande importance pratique. L'auteur propose ici de ne pas soumettre l'obligation de réponse des autorités à des exigences minimales élevées et de définir les critères auxquels doit satisfaire la réponse en fonction du contenu de la pétition.

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. «Züri wie neu»
- III. Das Rechtsinstitut der Petition und sein Inhalt
- IV. Grundsatz der Formfreiheit
- V. Erkennbarkeit der Urheberschaft
- VI. Kantonal- und kommunalrechtliche Abweichungen
- VII. Beinhaltet Art. 33 BV eine qualifizierte Beantwortungspflicht?
- VIII. Schlussbetrachtung

I. Einleitung

Behörden können vermehrt über elektronische Kommunikationswege kontaktiert werden, sei es über E-Mails, Soziale Medien,¹ Internetplattformen oder Smart-Phone-Applikationen. Werden auf diese Weise Bitten, Vorschläge, Kritiken oder Beschwerden übermittelt, stellt sich die Frage, ob diese als Petitionen betrachtet werden können. Die insgesamt informellere Natur der Kommunikation über elektronische Kanäle wie auch die häufig mangelhafte Erkennbarkeit der Identität der Urheber elektroni-

scher Eingaben mögen dies zweifelhaft erscheinen lassen. Eine genauere Untersuchung legt jedoch nahe, dass der petitionsrechtliche Grundrechtsschutz generell auch für solche Eingaben besteht. Damit interessiert die petitionsrechtliche Pflicht der Behörden zur Beantwortung von Petitionen. In welchem Umfang eine solche besteht, ist strittig, praktisch jedoch von grosser Bedeutung. Anzustreben ist eine Balance zwischen der Bedeutung einer Petition für deren Urheber und dem Aufwand, den die Behörden betreiben müssen.

II. «Züri wie neu»

Die Nutzung des Internets spezifisch für das Petitionieren kennt viele Formen. So können Petitionen über Aufrufe per E-Mail, über Soziale Medien sowie über spezialisierte, privat geführte Petitions-Plattformen erfolgen.² Auch staatlich geführte Internetplattformen zur Einreichung, Diskussion und Mitzeichnung sind denkbar und in manchen Staaten teilweise auch realisiert³ – gerade das Bei-

CORSIN BISAZ, Dr. iur. & lic. phil., Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).

Der Autor bedankt sich bei Prof. ANDREAS GLASER und Dr. GEROLD STEINMANN für die äusserst wertvollen Anregungen und Diskussionen zu früheren Fassungen dieses Artikels.

¹ Für eine rechtliche Einschätzung staatlicher Tätigkeit in solchen Netzwerken, siehe LORENZ LANGER, Staatliche Nutzung von Social Media-Plattformen, AJP/PJA 2014, 946 ff.

² Wie z.B. www.openpetition.de oder www.change.org, auf denen auf einfache Weise Petitionen erstellt und zur «Mitzeichnung» offen gestellt werden können. Jüngstes Beispiel ist die Petition «Nein zum Atomendlager im Nordaargau» an den Regierungsrat des Kantons Aargau, siehe www.openpetition.de/petition/online/auf-ein-atom-endlager-im-kanton-aargau-ist-zu-verzichten (zuletzt besucht am 3.2.2015).

³ Für eine Übersicht über die elektronischen Petitionssysteme in Deutschland und Europa, vgl. ULRICH RIEHM/KNUD BÖHLE/RALF

spiel der Öffentlichen Petition des Deutschen Bundestages⁴ hat viel Aufmerksamkeit erhalten.⁵ Denkbar sind zudem Internetplattformen, auf denen Petitionsvorschläge nicht nur diskutiert, sondern auch revidiert werden können, bevor diese «mitgezeichnet» und anschliessend der zuständigen Behörde übermittelt werden.⁶

Als Illustration der neuen elektronischen Möglichkeiten, mit Behörden – auf sehr informelle Weise – in Kontakt zu treten, soll hier das Projekt «Züri wie neu» dienen. Dabei handelt es sich um eine Applikation für Smartphones sowie eine dazugehörige Internetplattform, die von der Zürcher Stadtverwaltung moderiert wird und von jedermann kostenlos benutzt werden kann.⁷ Die Benutzer

LINDNER, Elektronische Petitionssysteme, Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und Europa, Berlin 2013.

⁴ Diese stellt eine qualifizierte Petitionsform dar, für die der Deutsche Bundestag eine Internetplattform für registrierte Benutzer zur Verfügung stellt. Die Benutzer können diese auf den dazugehörigen Diskussionsforen mit andern Benutzern öffentlich diskutieren sowie mit ihrer «Unterzeichnung» unterstützen. Wird eine Öffentliche Petition von einer genügend hohen Anzahl Benutzern unterstützt, können die Petenten das Anliegen dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages persönlich präsentieren. Vgl. hierzu ANNETTE GUCKELBERGER, Neue Erscheinungen des Petitionsrechts, E-Petitionen und öffentliche Petitionen, DÖV 2008, 85; kritisch zur rechtlichen Grundlage derselben (auch) HARTMUT BAUER, Das Petitionsrecht: Eine Petitesse?, Zugleich ein Beitrag zum Institut der Öffentlichen Petition, in: Michael Sachs/Helmut Siekmann (Hrsg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat, Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, Berlin 2012, 1211.

⁵ MÜLLER/SCHÉFER führen die Öffentliche Petition als einen ihrer «Vorschläge zur Weiterentwicklung des [schweizerischen] Petitionsrechts» auf (JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHÉFER, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. A., Bern 2008, 648 ff.). An der Wünschbarkeit der Öffentlichen Petition sind jedoch Zweifel angebracht. Bedenken allgemeiner Natur betreffen etwa die Rolle des Staates bei der Diskussion zivilgesellschaftlich drängender Themen: Was rechtfertigt die staatliche Moderation einer Plattform dieser ureigenen zivilgesellschaftlichen Funktion? Die Kommunikation zwischen Staat und Zivilgesellschaft findet auf dieser Internetplattform gerade nicht statt, sondern erst in der anschliessenden Auseinandersetzung mit dem Petitionsanliegen im Petitionsausschuss des Bundestages. Konkrete Bedenken betreffen u.a. die Auswahl an Petitionen, denen der Übergang zur Öffentlichen Petition überhaupt erst erlaubt wird, und die Folge, dass eine Auswahl an Petenten «das Petitionsanliegen» einer Kollektivpetition vor dem Petitionsausschuss vertreten können. (Wenn sie sich an ihren Petitionstext halten müssen, wozu die öffentliche Aussprache? Wenn sie über den Petitionstext hinausgehen können, wie können sie «das Petitionsanliegen» bzw. die Anliegen der anderen Petenten vertreten?).

⁶ Vgl. RALF LINDNER/ULRICH RIEHM, Electronic Petitions and Institutional Modernization, International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective, JeDEM 1/2009, 1, 3.

⁷ Siehe www.zueriwieneu.ch (zuletzt besucht am 12.12.2014). Darauf heisst es (unter www.zueriwieneu.ch/faq), die Online-Plattform

von «Züri wie neu» können damit Mängel der Infrastruktur der Stadt Zürich melden. Als Beispiele werden «ein Loch im Strassenbelag, ein Graffiti am Stadthaus oder eine durch Vandalen beschädigte Parkbank» genannt.⁸ Benutzt man die Applikationen für Smartphones, kann man bei Antreffen eines entsprechenden Mangels auf dem Gebiet der Stadt Zürich dasselbe fotografieren und als Meldung mit den zugehörigen, vom Smartphone automatisch gespeicherten Lokalisationsangaben abschicken.

Alle Meldungen sind auf der Internetplattform veröffentlicht und umfassen eine Umschreibung des Mangels, meistens mit dazugehörigem Foto, den Ort des gemeldeten Mangels, den Stand der Bearbeitung und die allfällige Rückmeldung der Stadtverwaltung. Nicht öffentlich sichtbar ist dagegen der Urheber einer solchen Meldung. Dieser muss der Behörde nur seine Telefonnummer und E-Mail-Adresse, nicht jedoch seinen Namen, bekanntgeben.⁹

Vor diesem Hintergrund fragt sich: Handelt es sich bei diesen «Meldungen» nun um «Petitionen» im Sinne von Art. 33 BV? Kann ein Foto mit GPS-Lokalisation als *Petition* qualifiziert werden? Wie wäre die Tatsache zu werten, wenn die Meldung von einem anonymen Urheber stammt? Und ist der durch Art. 33 BV gewährte Schutz in solchen Konstellationen überhaupt relevant?

III. Das Rechtsinstitut der Petition und sein Inhalt

Die Frage, ob eine elektronische Eingabe als Petition zu qualifizieren ist, erfordert eine Rückbesinnung auf das Wesen und den Inhalt dieses Rechtsinstituts.¹⁰ Mit Petitionen, so hält das Bundesgericht fest, sollen «den Be-

könne von den «Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Zürich» benutzt werden. Der Benutzerkreis ist allerdings nicht auf diese beschränkt. Entwickelt wurde «Züri wie neu» von mySociety, die u.a. eine ähnliche elektronische Lösung zur Meldung von Mängeln des öffentlichen Verkehrs anbietet (siehe www.mysociety.org).

⁸ Siehe www.zueriwieneu.ch/faq (zuletzt besucht am 12.12.2014).

⁹ Meldungen würden innerhalb eines Arbeitstags «den zuständigen Fachstellen zugewiesen und innert fünf Arbeitstagen abschliessend beantwortet»; falls «eine Meldung nicht in den Zuständigkeitsbereich der Stadtverwaltung» fällt, werde diese «anonymisiert der zuständigen dritten Stelle per E-Mail zugestellt». Siehe www.zueriwieneu.ch/faq (zuletzt besucht am 12.12.2014).

¹⁰ Dies wiederum hängt auch vom Vorverständnis des Beurteilers und der damit verbundenen Gewichtung ab, vgl. BAUER (FN 4), 1213 FN 19. Ob ein beobachtetes, neuartiges Phänomen unter ein tradiertes Konzept subsumierbar ist, ist eine Frage der Ermittlung des Bedeutungsumfangs desselben durch Auslegung. Vgl. REINHOLD ZIPPELIUS, Juristische Methodenlehre, 11. A., München, 2012, § 16 II.

hören ohne Nachteile jegliche Art von Anliegen und Anregungen unterbreitet werden können.»¹¹ Historisch stand die Möglichkeit aller, sich bei (allen) Behörden Gehör zu verschaffen, ohne Nachteile gewärtigen zu müssen, im Vordergrund und dürfte auch heute noch den minimalen gemeinsamen Nenner aller Petitionsformen ausmachen.¹² Verlangt ist ein *Petitum*. Das Bundesgericht umschreibt es als «Bitten, Vorschläge, Kritiken oder Beschwerden».¹³ Das Wesentliche ist, dass die Petition «ein konkretes Anliegen, nicht [bloss] eine allgemeine Meinungsäusserung»¹⁴ beinhaltet und an eine «Behörde» gerichtet ist.^{15, 16}

Am Rande ist zu bemerken, dass verschiedene qualifizierte Formen der Petition existieren. So etwa der formlose Rechtsbehelf der Aufsichtsbeschwerde oder die Eingaben im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, bei denen die jeweiligen (weitergehenden) Regelungen als *lex specialis* Art. 33 BV vorgehen.¹⁷ In diesem Zusammenhang ist auch das «Whistleblowing»¹⁸ zu nennen. So-

fern dieses nämlich an eine Behörde gerichtet ist, untersteht es nach dem Dargelegten ebenfalls dem Schutz des Petitionsrechts¹⁹ und das unabhängig davon, ob auf Missstände in einer öffentlich-rechtlichen oder in einer privatrechtlichen Organisation aufmerksam gemacht wird.²⁰

Diese inhaltliche Offenheit führt dazu, dass Petitionen eine grosse Vielfalt an Funktionen zukommen kann.²¹ Der Wunsch eines Einzelnen, dass ein Strassenbelag verbessert wird, kann ebenso darunter fallen wie die Forderung Hunderttausender, dass die Verwendung einer Chemikalie unverzüglich verboten werde.²² Charakter und Gewicht von Petitionen können stark variieren. Diese Vielfalt an Erscheinungsformen und an Funktionen ist gerade in einem föderalen Staat wie der Schweiz besonders ausgeprägt und wird mit den elektronischen Mitteln noch weiter verstärkt. Dies erschwert eine allzu schematische rechtliche Behandlung und verlangt vielmehr eine kontext- und funktionsabhängige Flexibilität im Umgang mit Petitionen.²³

Mit Blick auf unser Anschauungsbeispiel stellt sich die Frage, ob die elektronischen Eingaben über «Züri wie neu» als *Petita* zu qualifizieren sind. Da es sich um eine von den Stadtzürcher Behörden unterhaltene Plattform handelt, sind die Eingaben an eine Behörde gerichtet.

¹¹ BGer 1C_242/2010 vom 19.7.2010 E. 3.

¹² Vgl. ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELLIER, *Droit constitutionnel suisse*, volume II: Les droits fondamentaux, 3. A., Bern 2013, 1505; und JÖRG PAUL MÜLLER, Art. 57, in: Jean-François Aubert (Hrsg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 29. Mai 1874, Basel 1987, Rz. 6.

¹³ BGE 119 Ia 53, 55, E. 3; vgl. auch BGE 100 Ia 77, 80, E. 4a; und BGE 98 Ia 484, 488, E. 5b. Das *Petitum* habe, wie BUSER mit Verweis auf kantonale Regelungen schreibt, «in unserer Verfassungssprache eine reiche Ausschmückung erhalten», siehe WALTER BUSER, *Betrachtungen zum schweizerischen Petitionsrecht*, in: Walter Buser (Hrsg.), *Festschrift Bundesrat H. P. Tschudi*, Bern 1973, 37, 39.

¹⁴ RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2. A., Basel 2009, Rz. 2108; vgl. auch REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, *Grundrechte*, 2. A., Bern 2013, 283.

¹⁵ Dies geht bereits aus Art. 33 I BV hervor. Vorbehalte ergeben sich gegenüber Gerichten, da eine Petition zu konkreten, anstehenden oder hängigen Verfahren die nach BV 30 gewährleistete Unabhängigkeit des Gerichts potenziell gefährden kann. Siehe AUER/MALINVERNI/HOTTELLIER (FN 12), Rz. 1517; zu weit dagegen REINHOLD HOTZ, *Petitionsfreiheit*, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, *Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2001, 823, Rz. 26, der diese Vorbehalte auch bei Petitionen zu abgeschlossenen Verfahren geltend macht; ähnlich, jedoch auf Petitionen von Verfahrensbeteiligten beschränkt, BGE 119 Ia 53, 56 f., E. 4.

¹⁶ Die vom Urheber verwendete Bezeichnung ist für die rechtliche Qualifikation einer Petition nicht ausschlaggebend. Anstelle vieler BUSER (FN 13), 41 f.; und MÜLLER/SCHEFER (FN 5), 644.

¹⁷ Vgl. zum Ganzen FRANZ-XAVER MUHEIM, *Das Petitionsrecht ist gewährleistet*, Art. 57 Bundesverfassung, Diessenhofen 1981, 103 ff.; und 126 ff.

¹⁸ «Whistleblower sind Personen, die als Mitglieder einer Organisation auf Fehler und Missstände, die sie in der Organisation wahrgenommen haben, aufmerksam machen.» YVO HANGARTNER, *Whistleblowing in der öffentlichen Verwaltung*, Grundrechtliche

Bemerkungen aus Anlass von Urteilen des schweizerischen Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: Adrian von Kaenel (Hrsg.), *Whistleblowing – Multidisziplinäre Aspekte*, Bern 2012, 119, 121.

¹⁹ Zum Whistleblowing als besondere Form des Petitionsrechts, siehe GEROLD STEINMANN, Art. 33, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3. A. Zürich/St. Gallen 2014, 769, Rz. 6 und 11.

²⁰ Hier wird auch die indirekte Drittwirkung des Petitionsrechts erkennbar: Auch eine private Organisation darf einen Angestellten nicht wegen dessen Ausübung seines Petitionsrechts bestrafen. In diesem Sinne auch STEINMANN (FN 19), Rz. 11. Vgl. auch MUHEIM (FN 17), 77 f.; hier ergäben sich eine Reihe weiterer Fragen, auf die nicht weiter eingegangen werden kann.

²¹ BAUER nennt folgende Funktionen: Interessen- und Rechtsschutzfunktion, Integrations- und Partizipationsfunktion, Artikulations-, Informations- und Kommunikationsfunktion sowie die Gnaden- und, mit Verweis auf DÜRIG, Purgationsfunktion des «Herzausschüttenkönnens». Siehe HARTMUT BAUER, Art. 17, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz*, Kommentar, Tübingen 2013, 1632, Rz. 19.

²² Für weitere Beispiele vgl. GEROLD STEINMANN, *Petitionsrecht*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 9, Basel 2010, 641 f.

²³ Solche Überlegungen dürften auch der Einschätzung des Bundesamts für Justiz zugrunde gelegen haben, als es 1982 argumentiert, dass «Massenpetitionen» sich funktionell einer Volksinitiative stark annäherten und sie «demzufolge ein dem Stimmgeheimnis angenähertes Schutzbedürfnis» aufwiesen, siehe VPB 48/I (1984) 25 Ziff. 3, mit Verweis auf MUHEIM (FN 17), 90; vgl. auch BAUER (FN 4), 1224.

Die Tatsache, dass ein Mangel auf dieser Plattform beschrieben wird, impliziert, dass der Meldende die Behebung durch die Behörde wünscht; das Anliegen ist konkret. M.E. würde sogar ein Foto eines Loches auf einer Fahrbahn zusammen mit einer genauen Lokalisation als Petition qualifiziert werden können, denn das Melden eines als Mangel erkennbaren Zustands auf dieser Plattform bringt den Wunsch des Meldenden hinreichend zum Ausdruck, dass die Stadtbehörden diesen Mangel zur Kenntnis nehmen und beheben sollen.²⁴ Ob die Qualifikation solcher Tatbestände als Petitionen allenfalls aus formellen Gründen scheitern, ist im Folgenden näher zu untersuchen.

IV. Grundsatz der Formfreiheit

Petitionen sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und herrschender Lehre an keine Form gebunden.²⁵ Die bundesgerichtliche Rechtsprechung umschreibt Petitionen als «formlose Eingaben unterhalb der politischen Rechte und ausserhalb von Beschwerdeverfahren»²⁶ und

nennt die Petition einen «formlosen Rechtsbehelf».^{27, 28} Träger des Petitionsrechts sind alle urteilsfähigen natürlichen und alle juristischen Personen.²⁹ Möglich sind sowohl Individual- als auch Kollektivpetitionen. Die elektronische Eingabe steht der rechtlichen Qualifikation als Petition i.S.v. Art. 33 BV somit nicht entgegen.³⁰

Sind die Behörden nun verpflichtet, die Möglichkeit, Petitionen elektronisch einzubringen, zur Verfügung zu stellen? Für eine Bejahung dieser Frage kann vorgebracht werden, dass der verfassungsrechtliche Schutz des Petitionierens ansonsten gleichsam den Behörden zur «Disposition» gestellt würde.³¹ Es wäre hingegen überzogen, aus dem Petitionsrecht folgern zu wollen, dass alle Schweizer Gemeinden mit der Stadt Zürich gleichziehen müssten und eine Internetplattform sowie Smartphone-Applikation wie «Züri wie neu» zur Verfügung stellen müssten, nur um zu verhindern, dass die Behörden als «Petitionsadressaten und Grundrechtsverpflichtete» eine «Verfügbungsbefugnis» über den «Grundrechtsschutz und die Rechtspositionen des Grundrechtsberechtigten» haben³² – oder wenn Behörden mit der gleichen Argumentation die Einführung neuer Kontaktwege gar untersagt würde.³³ Das Petitionsrecht verlangt m.E. vielmehr, dass auf den von der Behörde und ihren Mitgliedern im Verkehr mit externen Personen verwendeten Kontaktwegen³⁴ – seien

²⁴ Der Fall könnte weiter auf die Spitze getrieben werden, denn «Züri wie neu» kennt Kategorien, d.h. man kann die Art des Mangels anklicken, z.B. «Graffiti». Bei dieser Konstellation wäre m.E. mit der gleichen Argumentation auch die Eingabe der Mangelkategorie mit einer ausreichend bestimmten dazugehörigen Lokalisation als Petition zu qualifizieren.

²⁵ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (FN 12), Rz. 1513; GIOVANNI BIAGGINI, Art. 33, in: Giovanni Biaggini (Hrsg.), Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Kommentar, Zürich 2007, 238, Rz. 3; MUHEIM (FN 17), 6; KIENER/KÄLIN (FN 14), 283; MÜLLER (FN 12), Rz. 24; MÜLLER/SCHEFER (FN 5), 643; STEINMANN (FN 19), Rz. 9; dagegen schreiben HÄFELIN/HALLER/KELLER etwas vage: «Im Allgemeinen geht man davon aus, dass nur schriftliche und unterzeichnete Petitionen zur Kenntnis genommen werden müssen. Auf jeden Fall muss [...]», ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich 2012, Rz. 888. Die ältere Lehre verlangte noch Schriftlichkeit, dieser Meinung war etwa WALTHER BURCKHARDT, Art. 57, in: Walther Burckhardt (Hrsg.), Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Bern 1931, 528, 530, allerdings ohne jede Begründung; sowie FRITZ FLEINER/ZACCARIA GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, 389, ebenfalls ohne Begründung aber mit Verweis auf WALTER GISIGER, Das Petitionsrecht der Schweiz, Historische Entwicklung und rechtliche Bedeutung, Zürich 1935, 104, der im Erfordernis der Schriftlichkeit «heute» (1935) keine Einschränkung der Petitionsfreiheit mehr erkennen konnte und Praktikabilitätseinwände gegen mündliches Vorbringen geltend machte.

²⁶ BGer 1C_242/2010 vom 19.7.2010 E. 3. Behauptet eine Eingabe dagegen einen «caractère impératif sur le plan juridique» zu besitzen, kann nicht mehr von einer Petition die Rede sein (Entscheid C-267/2006 des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.10.2008 E. 2 und Entscheid C-116/2007 vom 10.3.2009 E. 6.2, jeweils unter

Verweis auf JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, volume II, Neuchâtel 1967, Rz. 1200 und 2010; vgl. auch BGer 1C_242/2010 vom 19.7.2010 E. 3).

²⁷ BGer 1C_473/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.1; BGer 1C_242/2010 vom 19.7.2010 E. 3; und BGer 1P.36/2003 vom 11. August 2003 E. 2.

²⁸ Gesetzlich verankert – wenn auch begrifflich missglückt – wird die Formlosigkeit von Petitionen bspw. im Art. 125 des Walliser Gesetzes über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28. März 1996, welches festhält, dass Petitionen «nicht in einer besonderen Rechtsform eingereicht werden müssen».

²⁹ Anstelle vieler HOTZ (FN 15), Rz. 23.

³⁰ Zustimmend MÜLLER/SCHEFER (FN 5), 643; und STEINMANN (FN 19), Rz. 9.

³¹ So für Deutschland und gegen die in Deutschland wohl h.M., BAUER (FN 21), Rz. 36. Tatsächlich erscheint es aus diesem Grund höchst problematisch, wenn bei der Frage der Zulässigkeit mündlicher Petitionen mit Raissig (JÜRGEN E. RAISSIG, *Das Petitionsrecht in der Schweiz, Relikt oder Chance?*, Zürich 1977, 44) und mit Muheim (MUHEIM [FN 17], 7) davon ausgegangen wird, dass dies im Ermessen der jeweiligen Behörde liege.

³² So aber für Deutschland BAUER (FN 21), Rz. 36, Fn. 138.

³³ Problematisch würde das Verweigern einer Behörde neue Kontaktwege zu eröffnen, wenn die existierenden Kontaktwege im Gegensatz zu den neuen als unzumutbar einzuschätzen wären. Doch erscheint ein solches Szenario rein theoretischer Natur.

³⁴ Damit eingeschlossen sind m.E. auch Kontaktwege, die von den Behördenmitgliedern nicht ganz klar und ausschliesslich ihrem privaten Gebrauch dienen.

sie neuartig oder nicht – auch Petitionen eingebracht werden können.

V. Erkennbarkeit der Urheberschaft

Nach herrschender Lehre müssen Petitionen einer (natürlichen oder juristischen) Person zugeordnet werden können. Anonyme Eingaben sind demnach unzulässig und damit unbeachtlich;³⁵ der vom Petitionsrecht gewährte Schutz, entfällt damit. In der Folge müssen sie von der betreffenden Behörde³⁶ nicht zur Kenntnis genommen werden und können bereits beim Empfang, ungelesen entsorgt werden.³⁷

Da die Erkennbarkeit des Urhebers bei der Verwendung elektronischer Mittel häufig unter dem sonst üblichen Niveau befinden dürfte, ergeben sich zur Unzulässigkeit anonymer Petitionen Fragen: Welche Anforderungen dürfen an eine Authentifikation des Petenten gestellt werden? Zwischen einer Eingabe einer zweifelsfrei identifizierten Person und einer anonymen Eingabe besteht ein breites Spektrum. Reicht etwa das Versenden von einer

erkennbaren Mobiltelefonnummer aus, oder die Angabe einer E-Mailadresse? Braucht es eine Namens- und Adressnennung oder eine Unterschrift? Und ist der kategorische Ausschluss der Möglichkeit anonymer Petitionen gerechtfertigt? Sollten sich anonyme Petitionen entgegen der herrschenden Lehre als zulässig erweisen, würde sich die Prüfung des erforderlichen Grads der Authentifikation erübrigen, weshalb mit der Prüfung der Zulässigkeit anonymer Petitionen zu beginnen ist.

Die kategorische Entsagung des grundrechtlichen Petitionsschutzes bei anonymen Eingaben wird u.a. damit begründet, dass anonyme Grundrechtsausübung «begriffswidrig» sei.³⁸ Das kann nicht überzeugen, denn beim Petitionsrecht handelt es sich auch um eine rechtsstaatliche Garantie;³⁹ der Staat verbürgt, dass der Petent gehört wird und dass er aus der Ausübung des Petitionsrechts keine Nachteile zu gewahren hat. Hierbei kann Anonymität keine Rolle spielen. STEINMANN argumentiert, dass anonyme Petitionen dem Kommunikationsanliegen widersprechen.⁴⁰ Die vom Petitionsrecht geschützte «Kommunikation» ist allerdings eine sehr einseitige: Der Petent kommuniziert, die Behörde hat das Kommunizierte zur Kenntnis zu nehmen. Ein Kommunikationsanliegen besteht also in erster Linie auf der Seite des Petenten. Es kann nun einem Petenten, der es offenbar vorzieht, anonym zu bleiben, nicht entgegengehalten werden, dass die Anonymität dem (in erster Linie seinem) Kommunikationsanliegen widerspreche. Es mag dem Petenten zudem ausreichen, auf einen Missstand hingewiesen zu haben und sicher zu sein, dass er keinerlei Nachteile deswegen zu befürchten hat.

Anonymität muss zudem nicht bedeuten, dass der Petent nicht erreichbar/kontaktierbar ist. So kann eine E-Mailadresse als Kontaktangabe auch ohne die Offenlegung der Identität des Benutzers erfolgen. Das Kommunikationsanliegen kann daher höchstens die Herstellung eines Kommunikationskanals verlangen, die Anonymität des Petenten spielt hierfür keine Rolle.

Sollten bestimmte persönliche Merkmale für die Ausübung des Petitionsrechts erforderlich sein, könnten diese eine Authentifikation des Urhebers einer Petition erfordern. Da keine natürlichen oder juristischen Personen vom Petitionsrecht ausgeschlossen sind,⁴¹ entfällt dieser Aspekt als möglicher Grund. Einziges Erfordernis

³⁵ So MUHEIM (FN 17), 8; MÜLLER/SCHEFER (FN 5), 643; STEINMANN (FN 19), Rz. 9; vgl. auch RAISSIG (FN 31), 45; einzig BAUMANN hält anonyme Petitionen für zulässig, siehe ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 3. A., Zürich, Basel, Genf 2005, 218.

³⁶ Hier stellt sich die Frage, welche Behörde darüber zu befinden hat, ob eine Eingabe, die an eine Petition erinnert, auch als solche zu qualifizieren ist. Grundsätzlich wird es nicht die als erste angegangene sein, sondern die materiell zuständige Behörde. Zu denken ist etwa an den Fall, dass eine anonyme Petition an eine unzuständige Behörde gerichtet wird. Werden anonyme Eingaben aus formellen Gründen nicht als Petitionen qualifiziert, besteht keine Pflicht der unzuständigen Behörde aus Art. 33 BV, diese an die zuständigen Behörden weiterzuleiten. Die Praxis sollte dahingehend sein, dass die erste, unzuständige Behörde solche Eingaben grosszügig prüft und an die sachlich zuständige Behörde weiterleitet, welche dann definitiv darüber urteilt. Denn zum einen können die rechtlichen Vorgaben und die diesbezügliche Praxis zwischen den Behörden variieren, zum andern sollte es der zuständigen Behörde überlassen sein, ob sie trotz fehlender rechtlicher Verpflichtung von einer Eingabe Kenntnis nehmen will.

³⁷ In einigen kantonalen und kommunalen Gesetzen wird die Unzulässigkeit anonymer Petitionen ausdrücklich verankert, so etwa in Art. 8 der kantonalen Neuenburger Loi sur le droit de pétition (LDPé) vom 15. März 2005: «Si la pétition a un caractère injurieux, diffamatoire, incohérent ou est anonyme, les autorités la classe sans suite.»; und in Art. 72 III des Walliser Gemeindegesetzes vom 5. Februar 2004: «Anonyme Petitionen oder solche mit ehrverletzenden Ausdrücken werden als unzulässig erklärt.»; auch das Walliser Reglement des Grossen Rates vom 13. September 2001 führt in Art. 146 I Anonymität als Unzulässigkeitsgrund auf, womit anonyme Petitionen nach Art. 146 II «in der Versammlung nicht verlesen, [...] aber von jedem Abgeordneten eingesehen werden [können].».

³⁸ MUHEIM (FN 17), 8, mit Verweis auf den Bonner Kommentar von 1967 (so auch RAISSIG [FN 31], 45) und «sinngemäss» auf BURCKHARDT (FN 25), 531.

³⁹ HÄFELIN/HALLER/KELLER (FN 25), Rz. 897.

⁴⁰ STEINMANN (FN 19), Rz. 9.

⁴¹ Siehe vorne IV.

ist, dass eine Person urteilsfähig ist.⁴² Doch muss die Urteilsfähigkeit «aus der Petition selber ersichtlich sein»⁴³, eine Offenlegung der Identität des Petenten vermag damit auch dieses Erfordernis nicht zu rechtfertigen.⁴⁴

Da keine sachlichen Rechtfertigungen ersichtlich sind, verstösst der kategorische Ausschluss anonymer Petitionen m.E. gegen Art. 33 BV. Die Erkennbarkeit der Urheberschaft einer Petition kann nur in dem (seltenen) Fall verlangt werden, dass deren Authentifikation für eine sachgemässe Prüfung und Behandlung der Petition erforderlich ist.⁴⁵ Allerdings ist für Kollektivpetitionen einschränkend zu bemerken, dass Anonymität einer Kumulation der Unterschriften entgegensteht, da nicht überprüfbar ist, ob es sich um eine Mehrzahl Petenten handelt. Deshalb kann das Aufstellen diesbezüglicher Formvorschriften mit Art. 33 BV vereinbar sein.⁴⁶ Abschliessend kann festgehalten werden, dass anonyme – wie auch pseudonyme – Petitionen entgegen der herrschenden Lehre nur ausnahmsweise unzulässig sind, womit kaum Anforderungen an die Erkennbarkeit der Urheberschaft einer Petition zu stellen sind.

Für elektronische Kommunikationsformen dürfte die Qualifikation bestimmter (auch anonymer) Eingaben – auch weniger erwartete – Folgen haben, wie folgende Fragen zeigen: Dürften die Behörden eine Gebühr für die Benutzung der neu zur Verfügung stehenden elektronischen Instrumente erheben? Dürften die Behörden die Benutzung ihrer Internetplattform etwa von der Offenle-

gung der Identität der Benutzer gegenüber der Behörde oder gar der Öffentlichkeit abhängig machen? Oder dürften die Behörden eine solche Offenlegung der Identität mit anderen, z.B. finanziellen, Anreizen fördern? Dürften E-Mail-Adressen, von denen häufig anonyme, rechtlich nicht zu beanstandende Eingaben gemacht würden, von der Behörde blockiert werden? M.E. wären solche Vorgehensweisen der Behörden allesamt mit dem Petitionsrecht unvereinbar, sollte dieses einschlägig sein, aber grundsätzlich zulässig, falls es nicht einschlägig wäre.⁴⁷

VI. Kantonal- und kommunalrechtliche Abweichungen

Anders als das Bundesrecht sehen einige kantonal- und kommunalrechtliche Bestimmungen weitere Erfordernisse und Beschränkungen des Petitionsrechts vor. So kennen einige ein Schriftlichkeitserfordernis,⁴⁸ die Einforderung bestimmter Angaben zur Urheberschaft einer Petition,⁴⁹ inhaltliche Schranken⁵⁰ oder auch die Einschränkung des Kreises möglicher Petenten⁵¹ oder Ähnliches.⁵² Die Tat-

⁴² Früher wurde auch Handlungsfähigkeit verlangt. Vgl. anstelle vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER (FN 25), Rz. 900–903.

⁴³ MUHEIM (FN 17), 23; vgl. auch KIENER/KÄLIN (FN 14), 283; und MÜLLER/SCHEFER (FN 5), 647.

⁴⁴ Eine weitere Überlegung betrifft die gerichtliche Geltendmachung der petitionsrechtlich geschützten Ansprüche bei anonymen Eingaben: Wo kein Kläger, da kein Richter (*nullo actore, nullus iudex*). Tatsächlich wirft die Anonymität des Grundrechtsberechtigten zahlreiche und schwierige verfahrensrechtliche Fragen auf. Dies kann jedoch nicht davon ablenken, dass die rechtlichen Pflichten und Ansprüche bestehen. So könnte der anonyme Petent sich jederzeit zu erkennen geben und seine rechtlichen Ansprüche einfordern. Nach der überzeugenden Ansicht MUHEIMS schützt das Petitionsrecht den ursprünglich anonymen Petenten, sobald seine Identität bekannt wird, siehe MUHEIM (FN 17), 8.

⁴⁵ In diesem Sinne das Bundesamt für Justiz aus Datenschutzüberlegungen bezüglich der Frage der behördeninternen Weiterleitung der Personendaten der Urheber von Petitionen an den Bundesrat, siehe VPB 48/I (1984) 25 Ziff. 3. Analoges muss für die Frage der Kontaktierbarkeit gelten. Es steht ausser Frage, dass Petitionen oft stark an Gewicht einbüßen, wenn deren Urheber unbekannt sind und keine Rückfragen gestellt werden können. (So auch BAUMANN [FN 35], 218.) Dass eine Eingabe den petitionsrechtlichen Schutz verlieren soll, nur weil der Petent nicht kontaktierbar ist, kann dagegen nicht überzeugen.

⁴⁶ So kann m.E. für Kollektivpetitionen etwa die Unterschrift des Petenten verlangt werden. Vgl. auch BGE 104 Ia 434, 438, E. 6b.

⁴⁷ Die Erhebung von Gebühren oder die Veröffentlichung der Namen der Petenten verstösst gegen die Petitionsfreiheit, siehe AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (FN 12), Rz. 1505, und STEINMANN (FN 19), Rz. 11.

⁴⁸ So beispielsweise Art. 94 I des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR) vom 17. Juni 2005; Art. 5 I der kantonalen Neuenburger Loi sur le droit de pétition (LDPé) vom 15. März 2005; Art. 72 I des Walliser Gemeindegesetzes vom 5. Februar 2004; oder die stadtbernische (kommunale) Regelung in Art. 85 des Reglements über die Politischen Rechte (RPR) der Stadt Bern vom 16.5.2004.

⁴⁹ So müssen etwa die Unterzeichner einer Petition nach Art. 71 III des Walliser Gemeindegesetzes vom 5. Februar 2004 ihren Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Wohnort angeben.

⁵⁰ Bspw. sollen Petitionen, die «zweideutige Äusserungen beinhalten» nach Art. 146 I S. 1 des Walliser Reglements des Grossen Rates vom 13. September 2001 für unzulässig erklärt werden dürfen, was so pauschal unverhältnismässig erscheint und daher kaum vor Art. 33 BV i.V.m. Art. 36 BV standhalten dürfte.

⁵¹ Art. 7 KV AI e contrario schränkt den Kreis möglicher Petenten auf die Kantonseinwohner, die Genossenschaften und «Ortskreise» (nach Auskunft der Ratskanzlei sind hiermit die [kantonalen] Körperschaften des öffentlichen Rechts gemeint) ein: «Alle Kantonseinwohner sowie Genossenschaften und Ortskreise haben das Recht, an die Orts- und Kantonsbehörden ihre Wünsche und Verlangen zu stellen.» Das Walliser Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28. März 1996 sieht in Art. 125 nur Petitionen von «Behörden und Einzelpersonen» vor. Solche Beschränkungen des Kreises möglicher Petenten sind zweifelsohne bundesrechtswidrig.

⁵² Eine problematische Regelung findet sich in Art. 9 der kantonalen Neuenburger Loi sur le droit de pétition (LDPé) vom 15. März 2005: «1 L'identité des pétitionnaires est publique, sauf s'ils ou elles ont demandé par écrit que leur identité soit tenue secrète. 2 Les autorités peuvent ne pas tenir compte d'une pétition si l'identité des

sache zusätzlicher Formerfordernisse wird von der Lehre ohne weitere Erklärung zur Kenntnis genommen.⁵³ Sofern diese kantonale- und kommunalrechtlichen Bestimmungen mit ihren Erfordernissen den bundesrechtlichen Schutzbereich des Petitionsrechts einschränken, stehen sie jedoch Art. 33 BV entgegen und müssten sich vor Art. 36 BV (sofern anwendbar) rechtfertigen lassen. Dass die genannten Zusatzerfordernisse für Petitionen den Schutzbereich des in Art. 33 BV gesicherten Petitionsrechts einschränken, liegt auf der Hand. Wenn nur schriftliche Eingaben, solche, die mit Unterschrift versehen sind, deren Urheber mit Name und Adresse bekannt sind, als Petitionen anerkannt werden, sind nicht mehr alle von Art. 33 BV erfassten Fälle gedeckt. Das Gleiche trifft zu, wenn nur bestimmte Personengruppen oder juristische Personen als Petenten zugelassen werden.

Was die Anwendbarkeit von Art. 36 BV für die Einschränkung von Art. 33 BV angeht, äussert sich die Lehre unterschiedlich.⁵⁴ Allgemein wird davon ausgegangen, dass ein grosser Teil des Schutzbereiches von Art. 33 BV zu dessen Kerngehalt zu zählen ist⁵⁵ und dass wenig Raum für Einschränkungen besteht.⁵⁶ In einem seiner wenigen Entscheide zum Petitionsrecht hat das Bundesgericht 1978 eine kantonale Vorschrift, welche die Zulässigkeit von Petitionen von der eigenhändigen Unterschrift des/

der Petenten abhängig machte, für zulässig erachtet und nur darauf hingewiesen, dass überspitzte formalistische Formvorschriften nie vom öffentlichen Interesse gedeckt wären und damit immer mit Art. 33 BV (damals Art. 57 BV) unvereinbar wären.⁵⁷

Ich meine, dass bestimmte Formerfordernisse auch unter Art. 33 BV zulässig sind und dass hierfür die Prüfung von Art. 36 BV vorzunehmen ist. Zulässig erscheinen Formerfordernisse für ganz bestimmte Formen der Petitionen; namentlich – wie im angesprochenen Bundesgerichtsentscheid – für Kollektivpetitionen oder für Petitionen an ein Parlament oder ein Gericht, die sich nicht für alle Petitionsformen (etwa mündliche Petitionen)⁵⁸ eignen. Der Verweis auf das öffentliche Interesse kann jedoch nicht dazu taugen, die durch Art. 33 BV geschützten Petitionsformen unterschiedslos gewissen Formerfordernissen zu unterwerfen.⁵⁹ Auch die genannten Fälle der Beschränkung des Kreises möglicher Petenten, der Abhängigmachung der Behandlungspflicht einer Petition durch die Behörden von der Offenlegung der Identität des Petenten oder die pauschale Unzulässigkeit von Petitionen, die (auch) «zweideutige Äusserungen beinhalten»,⁶⁰ können nicht vor den Anforderungen von Art. 36 BV standhalten. Dies dürfte für weitere der bestehenden kantonalen und kommunalen Zusatzerfordernisse zutreffen.⁶¹

pétitionnaires doit être tenue secrète.» Diese Regelung läuft darauf hinaus, dass ein Petent auf seinen Anspruch, dass sein Name nicht veröffentlicht wird, verzichten muss, will er sichergehen, dass seine Petition von den Behörden behandelt wird. Der Verstoss gegen Art. 33 BV ist offensichtlich.

⁵³ So verweisen etwa AUER/MALINVERNI/HOTTELIER auf diese Tatsache, offenbar ohne darin einen potentiellen Widerspruch zum geltenden Recht zu erkennen, siehe AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (FN 12), Rz. 1513, Fn. 596; vgl. auch YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 312.
⁵⁴ KIENER/KÄLIN (FN 14), 286 bejahen die Anwendbarkeit; HÄFELIN/HALLER/KELLER (FN 25), Rz. 904 bejahen die analoge Anwendbarkeit; STEINMANN (FN 19), Rz. 16 bejaht die Anwendbarkeit «nur bedingt»; TSCHANNEN verneint die («integrale») Anwendbarkeit, schliesst jedoch nicht aus, «dass in den spezifischen Prüfprogrammen mitunter doch wieder einzelne Prüfpunkte aus Art. 36 BV durchscheinen» können, PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. A., Bern 2011, § 7 Rz. 96 und 98.

⁵⁵ Nach Ansicht von SCHEFER/MÜLLER umfasst der Kerngehalt «jedenfalls das Recht, individuelle Petitionen in schriftlicher Form an die zuständige Behörde zu richten». MÜLLER/SCHEFER (FN 5), 641; in diesem Sinn ist auch Art. 20 II KV BE verfasst: «Einschränkungen des Rechts, individuelle Petitionen einzureichen, sind in keinem Fall zulässig.»; vgl. auch STEINMANN (FN 19), Rz. 16; dagegen wollen KIENER/KÄLIN nur «das Verbot der vorgängigen systematischen Kontrolle von Petitionen» dem Kerngehalt zurechnen, KIENER/KÄLIN (FN 14), 286.

⁵⁶ STEINMANN (FN 19), Rz. 16.

⁵⁷ «Sans examiner les motifs qui, à l'époque, ont amené le législateur fribourgeois à adopter la disposition en cause, force est de constater que, compte tenu de la portée limitée du droit de pétition, aucun intérêt général ne justifie aujourd'hui que l'exercice de ce droit soit encore limité par des dispositions excessivement formalistes.» BGE 104 Ia 434, 438 f., E. 6b; siehe auch KIENER/KÄLIN (FN 14), 286.

⁵⁸ Vgl. RAISSIG (FN 31), 44, FN 161.

⁵⁹ Etwa dem Schriftlichkeitserfordernis, wie dies in Art. 94 I des Gesetzes über die politische Rechte in Graubünden vom 17. Juni 2005 der Fall ist: «Petitionen gemäss Artikel 33 der Bundesverfassung sind schriftlich einzureichen.»

⁶⁰ Siehe FN 49–51.

⁶¹ Eine Konstellation verdient hier noch besondere Aufmerksamkeit. Sie ergibt sich daraus, dass einige kantonale- und kommunalrechtliche Regelungen neben den strengerer inhaltlichen oder formellen Erfordernissen für Petitionen auch höhere Ansprüche für die Petenten verbiefen. Als Beispiel sei das kantonale Neuenburger Petitionsgesetz genannt. Auf der einen Seite verlangt es von Petitionen Schriftlichkeit, die eigenhändige Unterschrift aller Petenten sowie die Angabe derer Wohnadressen (Art. 5 I–III der kantonalen Neuenburger Loi sur le droit de pétition [LDPé] vom 15. März 2005). Auf der anderen Seite sieht es jedoch auch eine (materielle) Antwortpflicht der Behörden vor, nicht nur die Pflicht zur Kenntnisnahme (Art. 15 I der kantonalen Neuenburger Loi sur le droit de pétition [LDPé] vom 15. März 2005). Ergibt die Auslegung des kantonalen Rechts, dass die Verbriefung der höheren Ansprüche unabhängig von jener der höheren Formerfordernissen ist, so könnten alle Petenten, d.h. auch jene, die mit ihrer Petition die kantonale rechtlich verankerten, bundesrechtswidrigen Formerfordernisse nicht erfüllen, die höheren Ansprüche einfordern. Ansonsten ist m.E. vom

VII. Beinhaltet Art. 33 BV eine qualifizierte Beantwortungspflicht?

Aus dem bisher Besprochenen ergibt sich, dass eine Vielzahl elektronischer Eingaben unter den petitionsrechtlichen Schutz fallen dürfte. Es stellt sich daher die Frage, welche Handlungspflichten den Behörden daraus erwachsen. Im Vordergrund steht die Frage, welche Ansprüche an eine behördliche Antwort gestellt werden können.⁶² Viele Kantonsverfassungen sehen eine Beantwortungspflicht,⁶³ die Pflicht, Petitionen (inhaltlich) zu «prüfen»/«behandeln»,⁶⁴ eine zeitliche Rahmenvorgabe für die Antwort⁶⁵ und/oder eine Begründungspflicht⁶⁶

Vorliegen einer qualifizierten Petitionsform auszugehen, für die höhere Formerfordernisse generell zulässig sind, neben der eine Petition i.S.v. Art. 33 BV aber immer möglich bleiben muss.

⁶² Da Kollektivpetitionen juristisch als Summe von Individualpetitionen anzusehen sind – siehe MUHEIM (FN 17), 17 mit Verweis auf BGE 104 Ia 434, 438 – bestünde eine Antwortpflicht gegenüber jedem einzelnen Petenten (vgl. jedoch MUHEIM [FN 17], 63). Eine Ausnahme ergäbe sich nur für den Fall, dass die Mit-Petenten einer Kollektivpetition dem Erstunterzeichner oder einem «Petitionskomitee» eine Vertretungsbefugnis eingeräumt haben – was im Grunde wünschenswert wäre (so auch das Bundesamt für Justiz in VPB 48/I [1984] 25 Ziff. 3). Immerhin kann sich eine Vertretung der Petenten aus dem Kontext ergeben. Bei Petitionen etwa, bei denen der ursprüngliche Petent erkennbar ist und dessen Anliegen von den übrigen einfach unterstützt wird (z.B. eine Petition eines Kaufhauses für mehr Konsumentenschutz), wäre dies der Fall. Selbstverständlich könnte dieser Anforderung auch durch eine öffentliche Mitteilung genüge getan werden. Vgl. zum Ganzen MUHEIM (FN 17), 63 f.

⁶³ Art. 19 KV AG; Art. 16 II KV AR; Art. 20 III KV BE; Art. 10 I KV BL; Art. 11 II lit. b KV BS; Art. 25 KV FR; Art. 33 II S. 2 KV GE; Art. 60 II KV GL; Art. 80 II KV JU; Art. 21 II KV NE; Art. 21 II KV OW; Art. 3 lit. d KV SG; Art. 19 II KV SH; Art. 26 S. 2 KV SO; Art. 12 S. 2 KV TG; Art. 8 II lit. I KV TI; Art. 31 II S. 2 KV VD e contrario beschränkt die Beantwortungspflicht auf die Legislative und die Exekutive: «Les autorités législatives et exécutives sont tenues d'y répondre.»; Art. 16 KV ZH: «Die Behörden sind verpflichtet, Petitionen zu prüfen und [...] dazu Stellung zu nehmen.»

⁶⁴ Art. 16 II KV AR: «inhaltlich zu prüfen»; Art. 20 III KV BE: «müssen [...] geprüft [...] werden»; Art. 33 II S. 1 KV GE: «examinent»; Art. 80 II KV JU: «tenue de la traiter»; Art. 21 II KV NE: «examiner les pétitions quant au fond»; Art. 31 II S. 1 KV VD: «examinent»; Art. 16 KV ZH: «prüfen».

⁶⁵ Art. 16 II KV AR: «möglichst rasch»; Art. 20 III KV BE: «innerhalb eines Jahres»; Art. 10 I KV BL: «innert angemessener Frist»; Art. 11 II lit. b KV BS: «innerhalb einer angemessenen Frist»; Art. 33 II S. 2 KV GE: «dans les meilleurs délais»; Art. 21 II KV NE: «le plus tôt possible»; Art. 3 lit. d KV SG: «innert angemessener Frist»; Art. 19 II KV SH: «in angemessener Frist»; Art. 26 S. 2 KV SO: «innert angemessener Frist, jedoch vor Ablauf eines Jahres»; Art. 8 II lit. I KV TI: «entro un termine ragionevole»; Art. 16 KV ZH: «innert sechs Monaten».

⁶⁶ Art. 25 KV FR; Art. 26 S. 2 KV SO; wohl auch Art. 16 KV ZH, siehe dazu GIOVANNI BIAGGINI, Art. 16, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, 191, Rz. 14.

derselben vor.⁶⁷ Art. 33 BV statuiert dagegen nur die Pflicht zur Kenntnisnahme. Einhellig kritisiert die Lehre die bundesrechtliche Regelung, wie sie sich aus dem Wortlaut und aus der Entstehungsgeschichte ergibt,⁶⁸ bzw. die zurückhaltende bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu, und legt Art. 33 BV dahingehend aus, dass diese eine Beantwortungspflicht beinhaltet.⁶⁹ Zu thematisieren sind hier zwei Punkte. Erstens, was mit einer «Antwort» gemeint ist, und zweitens, ob die neuen technischen Möglichkeiten eine Neueinschätzung rechtfertigen.

Für die Beurteilung einer allfälligen Beantwortungspflicht ist vorerst auf den Begriff der «Antwort» einzugehen. Das Bundesgericht stellte 1972 fest, dass das Petitionsrecht ein blosses Freiheitsrecht sei, das keinerlei positiven Anspruch verleiht und von AUBERT der Meinungsäusserungsfreiheit zugeordnet werde, woraus abgeleitet worden sei, «der Petitionär könne weder verlangen, dass seine Petition materiell behandelt, noch, dass ihr entsprochen, noch auch nur, dass sie beantwortet werde.»⁷⁰ Die gewählte Formulierung und die in diesem Abschnitt zitierten Autoren und Bundesgerichtsentscheide lassen jedoch aufhorchen.⁷¹ Auch in den Bundesgerichtsentscheiden, auf die verwiesen wird, wird mit der fehlenden Pflicht der Behörde, das Gesuch *materiell* zu behandeln, argumentiert.⁷² Das Argument scheint somit nicht dahingehend zu sein, dass die Behörden zu gar keiner Reaktion auf die Einreichung einer Petition verpflichtet sind,⁷³ son-

⁶⁷ RHINOW/SCHEFER stellen zur Diskussion, ob die Praxis auf Bundesebene gewohnheitsrechtlichen Charakter angenommen habe, siehe RHINOW/SCHEFER (FN 14), Rz. 2109. Sie verweisen dabei auf BGE 1P.36/2003 vom 11. August 2003 E. 2.2, wo dies offengelassen worden sei. Darin werden jedoch nicht gewohnheitsrechtliche Begründungen besprochen, sondern eine «zeitgemässe Auslegung des Art. 33 BV» angesichts der Meinung in der Lehre und der weit verbreiteten Praxis. Zweifelhaft für die Annahme von Gewohnheitsrecht ist das Vorliegen einer *opinio necessitatis*. Vgl. auch MUHEIM (FN 17), 72.

⁶⁸ Vgl. STEINMANN (FN 19), Rz. 13.

⁶⁹ Anstelle vieler STEINMANN (FN 19), Rz. 13.

⁷⁰ BGE 98 Ia 484, 488, E. 5b, Verweise unterdrückt.

⁷¹ So schreibt BURCKHARDT: «Der Bittsteller hat [...] nicht Anspruch darauf, dass sein Gesuch materiell behandelt werde, und deshalb hat er auch nicht Anspruch auf Antwort.» BURCKHARDT (FN 25), 529.

⁷² Siehe BGE 90 I 227, 230, E. 2. Von Interesse ist auch die vom Bundesgericht verwendete Formulierung im Entscheid aus dem Jahre 1907, auf den ebenfalls verwiesen wird: «Die Garantie des Petitionsrechts hat nur die Bedeutung, dass Petitionen ohne Hindernisse und Rechtsnachteile bei den Behörden eingereicht werden dürfen, und die Petenten [...] in solcher Weise angehört werden müssen. Ein Recht aber darauf, dass einer Petition Folge gegeben oder auch nur, dass sie einlässlich behandelt werde, kann daraus nicht gefolgert werden.» BGE 33 I 76, 79, E. 2.

⁷³ So aber der an dieser Stelle ebenfalls genannte GISIGER (FN 25), 102.

dern dass diese Reaktion keine inhaltliche Stellungnahme zum Anliegen selbst beinhalten muss.⁷⁴

Im genannten Entscheid führt das Bundesgericht weiter aus: «Hingegen ist die Behörde verpflichtet, von der Petition Kenntnis zu nehmen, sie einzusehen. Der Einzelne muss aufgrund des Petitionsrechts die Möglichkeit haben, von der Behörde gehört zu werden. Sonst hätte die Petition kaum einen Sinn.»⁷⁵ Ebenfalls wenig Sinn hätte, wenn einem Petenten verfassungs-/grundrechtlich zugesichert wird, dass die Behörde ihn (an-)hört, er jedoch keine Möglichkeit hat, von der Kenntnisnahme durch die Behörde zu erfahren. Die Kenntnisnahme ist eine Pflicht der Behörde und die Gehörsfunktion des Petitionsrechts verlangt daher zwangsläufig, dass der Petent erkennen kann (so er denn will), dass sein Anliegen von der zuständigen Behörde gehört worden ist.⁷⁶ Dazu braucht es eine (zeitnahe) «Reaktion» der Behörde, eine Antwort, jedoch nicht in der Sache, sondern lediglich eine Information über den Empfang und die Kenntnisnahme durch die zuständige Behörde.⁷⁷

Gemäss herrschender Lehre sollen die Behörden jedoch grundrechtlich zu einer Antwort verpflichtet sein, die zusätzlich eine materielle Stellungnahme zum Petitionsanliegen beinhaltet.⁷⁸ Es mag tatsächlich meist sinnvoll und wünschenswert, ja sogar grundrechtlich gefordert sein, dass Behörden in Petitionsform vorgetragene Anliegen ernst nehmen, sie zeitnah sachlich prüfen und materiell beantworten.⁷⁹

Gegen die Annahme einer grundrechtlich geforderten kategorischen (materiellen) Beantwortungspflicht als Minimalanspruch des Petenten spricht m.E. die Tatsache, dass Petitionen nicht begründet werden, sondern nur an eine Behörde gerichtet sein und ein genügend bestimmtes Anliegen enthalten müssen. In Verbindung mit dem Fehlen von Formerfordernissen stehen daher, wie gesehen, viele Äusserungen gegenüber einer Behörde unter dem Petitionsschutz. Dies ist durchaus sinnvoll und wün-

schenswert, soll der Zugang zu den staatlichen Behörden doch möglichst frei von (berechtigten) Ängsten vor nachteiligen Massnahmen durch die Behörden sein. In Petitionsform können nicht nur Herzensanliegen kundgetan werden, sondern Beliebiges. Die häufig informelle Natur und Einfachheit elektronischer Kommunikation können einer Verwendung des Petitionsrechts zur Mitteilung affektiver und flüchtiger Anliegen durchaus Vorschub leisten. So eignet sich etwa eine in Petitionsform vorgebrachte unbegründete Bitte oder eine ausschliesslich auf ästhetischen Motiven beruhende Kritik nur bedingt dazu, eine Pflicht der Behörde zu einer Antwort in der Sache zu begründen. Mehr als die Kenntnisnahme durch die Behörde muss bei solchen Petitionen vom Petenten auch gar nicht gewollt sein, eine Antwort in der Sache kann daher weit über das vom Anstand Geforderte⁸⁰ hinausgehen.

Zur Diskussion steht nicht, ob die Behörde eine Antwort schuldet, sondern wie stark die geschuldete Antwort inhaltlich auf das Petitionsanliegen einzugehen hat. Ausschlaggebend hierfür hat die von MUHEIM verlangte *Äquivalenz* zwischen der Substanz/Form der Petition auf der einen Seite und jener der behördlichen Antwort auf der anderen Seite zu sein,⁸¹ wobei auch hier die jeweiligen Umstände mit zu berücksichtigen sind.⁸² So kann die Gehörsfunktion in Fällen besonderer Betroffenheit der Petenten bei gleichzeitigem Ausschluss anderer Rechtsmittel zu höheren Ansprüchen bezüglich des Begründungsgrades der Petitionsantwort führen.⁸³ Auch wenn eine materielle Antwortpflicht, d.h. eine solche, die inhaltlich auf das Petitionsanliegen eingeht und die Art der Erledigung dem Petenten gegenüber begründet, von Art. 33 BV meist ge-

⁷⁴ Vgl. auch FLEINER/GIACOMETTI (FN 25), 389.

⁷⁵ BGE 98 Ia 484, 488 f., E. 5b, Verweise unterdrückt.

⁷⁶ So auch STEINMANN (FN 19), Rz. 13.

⁷⁷ Die Behörde ist nach dem Gesagten wohl auch nicht (immer) verpflichtet, in der Petitionsantwort über die Art der Erledigung Auskunft zu geben. Anders in Deutschland, siehe BVerfG 1 BVR 162/51; vgl. auch BVerfG 1 BVR 1553/90.

⁷⁸ Auf dieses Verständnis weist bereits der von FLEINER/GIACOMETTI hierfür verwendete Ausdruck «eine Antwort in der Sache», siehe FLEINER/GIACOMETTI (FN 25), 389.

⁷⁹ Wenn der Petent mit dem Gedanken spielt, zum angeprangerten Sachverhalt ein förmliches Rechtsmittel zu ergreifen oder gar eine Volksinitiative zu lancieren, kann eine über das grundrechtlich Geforderte hinausgehende Antwort in der Sache möglicherweise auch im Hinblick auf mögliche künftige Aufwendungen ratsam sein.

⁸⁰ HANGARTNER/KLEY ist dennoch beizupflichten, wenn sie schreiben, dass «schon der Anstand» gebiete, dass Petitionen in der Praxis *meistens* behandelt und beantwortet werden. Siehe HANGARTNER/KLEY (FN 53), Rz. 312.

⁸¹ MUHEIM spricht zwar nur von «Form» und «Formenäquivalenz», schliesst jedoch den Inhalt mit ein, wenn er schreibt, «einlässlich begründete Eingaben verdienen eine ausführliche Antwort.» MUHEIM (FN 17), 63.

⁸² So kann der elektronisch übermittelte Wunsch, die «hässliche» städtische Weihnachtsbeleuchtung zu beseitigen, mit einer knapp gehaltenen E-Mail vom Inhalt «Wir [die zuständige Behörde] haben von Ihrem Anliegen, die in Ihren Augen «hässliche» Weihnachtsbeleuchtung zu beseitigen, Kenntnis genommen.» beantwortet werden. Dagegen erforderte petitionsrechtlich dieselbe Wunschäusserung, diesmal aber mit einer ausführlichen und sachlich haltbaren Begründung versehen, dass die Weihnachtsbeleuchtung (für bestimmte Menschen) anstössig sei, eine inhaltlich begründete Stellungnahme, allenfalls mit der Information über die Erledigung der Petition und über das weitere Vorgehen.

⁸³ Vgl. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (FN 12), Rz. 1510. Zu denken wäre etwa an den Fall, dass ein im Gemeinwesen wohnhafter Ausländer sich in einer Petition für die Einführung des Ausländerstimmrechts in jenem Gemeinwesen stark macht.

fordert sein dürfte, kann eine Beschränkung auf die zeitnahe Mitteilung über die Kenntnisnahme der Petition durch die zuständige Behörde somit in Fällen dem Sinn des Petitionsrechts Genüge tun.⁸⁴ Angesichts eines durch die elektronischen Mittel informeller gewordenen Zugangs zu den Behörden erscheint dieser unbürokratische Umgang mit wenig gewichtigen Petitionsanliegen durchaus sinnvoll.

VIII. Schlussbetrachtung

Mit der Einführung elektronischer Kommunikationswege zu den Behörden erweitert sich das Feld eher informell zu charakterisierender Kommunikation mit den Behörden. Diese Entwicklung kann nicht spurlos am Petitionsrecht vorbeigehen. Will das Petitionsrecht seine wichtige Gehörsfunktion noch vollumfänglich wahrnehmen, muss es von jeglichen formalistischen Beschränkungen, auch in Bezug auf die Erkennbarkeit der Urheberschaft einer Petition, Abstand nehmen. Die Anerkennung der Breite des Petitionsrechts, der Vielfalt an Formen und Funktionen von Petitionen und des Variationenreichtums der *Petita*, bedeutet aber gleichzeitig auch, dass von hohen Ansprüchen an die behördliche Pflicht der Beantwortung von Petitionen abzusehen ist. Das flexibel zu handhabende Äquivalenzprinzip bietet sich als nützliches Kriterium zur Ermittlung der rechtlich geforderten Form und inhaltlichen Tiefe der behördlichen Antwort an. Führt man sich die elektronischen Möglichkeiten zur Verwendung von Petitionen – insbesondere auch von Kollektivpetitionen – vor Augen, liegt die Vermutung nahe, dass deren Häufigkeit in Zukunft steigen wird. Ob ein Bedeutungswachstum damit einhergeht, ist nicht absehbar.

⁸⁴ So mag die behördliche Mitteilung, dass der Hinweis der Passantin auf ein «Graffiti» an einer Unterführung und ihr Wunsch zu dessen Beseitigung zur Kenntnis genommen worden sei, ausreichen. Dagegen wäre eine inhaltliche Stellungnahme zu verlangen, wenn es sich beim «Graffiti» um eine Bedrohung handelte und die Passantin als Bedrohte anzusehen wäre. Auch stiege der petitionsrechtliche Anspruch auf eine inhaltliche Stellungnahme der Behörde, je bedrohender/persönlichkeitsverletzender das Graffiti wäre und je länger sich die Behörden mit dessen Entfernung Zeit gelassen hätten.